

EL PAPEL DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN LA PLANEACIÓN DEL DESARROLLO LOCAL

Lorenzo Salgado García¹

Alejandro Jiménez Jiménez²

Alejandro Chávez Palma³

RESUMEN

En la actualidad las organizaciones económicas han cambiado esencialmente sus procesos productivos, donde los activos físicos y monetarios son menos importantes que los activos patrimoniales e intelectuales. Esto, es consecuencia del desarrollo de las tecnologías de la información. La planeación del desarrollo regional, requiere de nuevos enfoques en sus procesos productivos y de gestión empresarial que permita consolidar los núcleos fructíferos para competir en la nueva economía global. Sin embargo, es importante buscar nuevas herramientas de política pública para la toma de decisiones en el proceso productivo de las localidades.

El presente trabajo se propone revisar el papel de las políticas públicas y su desempeño de los gobiernos locales en el proceso de desarrollo local; ello, con el propósito de establecer el grado e impacto económico en la zona metropolitana Puebla-Tlaxcala. Así, se pueda definir las políticas a instrumentar en los municipios que integran la zona metropolitana Puebla-Tlaxcala, la cual está definida por 38 municipios del estado de Puebla y del Estado de Tlaxcala.

En este sentido, la visión política del desarrollo urbano y local debe estar anclada al área urbana y su zona metropolitana y debe insertarse en una política pública de largo plazo en el

¹ Dr. Profesor- investigador de la facultad de Economía de la BUAP economiasalgado@yahoo.com.mx

² Dr. Profesor- Investigador de la Facultad de economía de la BUAP. alex_androus09@yahoo.com.mx

³ Dr. Investigador, Facultad de Economía de la BUAP. a_chavezpalma@yahoo.com.mx

nuevo federalismo real. Así, el equilibrio de las regiones debe ser un reto de los diferentes actores sociales y de las políticas públicas frente al proceso de la globalización. La implementación de políticas regionales coherentes, permitirá una mejor toma de decisiones de política pública que respondan a la situación específica que tienen las localidades. El trabajo pretende analizar el desafío de las políticas públicas en zona metropolitana y su perspectiva del área de influencia.

Palabras clave: políticas públicas, planeación y desarrollo local

INTRODUCCIÓN.

Partiendo de la llamada década perdida de los ochenta, la crisis más grave y de larga duración desde la depresión de los años treinta que sufrieron los países latinoamericanos en la cual, tanto factores de orden interno y externo provocaron la crisis que trajo consigo la caída de la actividad económica de la región, la desaceleración del proceso de desarrollo de las zonas metropolitanas, altos índices de desempleo, reducción de los salarios reales de los trabajadores, aumento del nivel general de precios, incremento en las tasas de interés que modificó el endeudamiento externo, deterioro en términos de intercambio y una abrupta disminución del flujo de recursos financieros externos para el desarrollo. Todo ello, obligo a los Gobiernos locales mirar a la región y sus zonas metropolitanas, justo en una política pública de ajuste regional.

La zona metropolitana Puebla-Tlaxcala desde la colonia, se ha caracterizado por mantener asentamientos urbanos en valles y llanuras. En la actualidad, es el centro geográfico de México donde distan los grandes valles del altiplano, el de México y el poblano-tlaxcalteca. En el valle poblano-tlaxcalteca existían grupos de agricultores que trabajaban en forma familiar que completaban su dieta con los productos de caza y recolección para el sustento de los

integrantes. La población tlaxcalteca aumentó rápidamente por contagio del crecimiento de los centros urbanos como el Distrito Federal y en consecuencia el número de aldeas, muchas de las cuales al extenderse se convirtieron en Villas. Las comunidades agrícolas y los pueblos que las constituyen sin planeación urbana, es decir, existe un crecimiento urbano desordenado, ahora se construían grandes Ciudades planificadas, donde el comercio y la población incrementaron las actividades económicas, formas propias de una metrópolis.

Los cambios más relevantes a nivel de la estructura municipal y de Gobiernos locales, es la elección extraordinaria (1996) donde se crearon 16 nuevos municipios en la entidad, pasando de 44 a 60 (Casarín, 2006:6). Se localiza geográficamente en la región centro-oriental de la República Mexicana, en las tierras altas del eje neo-volcánico, sobre la meseta de Anáhuac. Colinda al norte con los Estados de Hidalgo y Puebla; al este y sur con el Estado de Puebla; al oeste con los Estados de Puebla, México e Hidalgo. Es el Estado de la federación mexicana de menor superficie. Su extensión territorial es de 3,988 kilómetros cuadrados, 0.2% del territorio nacional.

La entidad muestra fuertes desequilibrios poblacionales, ya que las regiones de Zacatelco, Tlaxcala y Apizaco (región centro sur del estado) concentran el 73.4% de la población (706,173 habitantes) en el 36.3% del territorio; con densidades de población de 2,000 habitantes por kilómetro cuadrado en Zacatelco y Tlaxcala. El resto del estado contiene el 26.4% de la población en el 63.7% del territorio. Estos desequilibrios continuarán en el futuro, por la tendencia de la concentración de la población en los centros urbanos como Tlaxcala, Apizaco, Huamantla, Chiautempan, San Pablo del Monte, Calpulalpan, Tlaxco, Zacatelco, Ixtacuixtla de Mariano Matamoros y Contla de Juan Cuamatzi; que en conjunto para el año 2010 concentrarán al 52.1% de la población del estado. Dándose los mayores crecimientos hacia las

regiones de influencia de la ciudad de Tlaxcala y el área conurbada de la zona metropolitana de la ciudad de Puebla (Paredes, 2004).

De seguir ésta tendencia, la población del Estado en el año 2020, podría alcanzar una población bruta total de 1,5 millones de habitantes, si se mantiene la tasa actual de crecimiento del 2.0% anualmente. Sin embargo, con una tasa de crecimiento anual del 1.05% en el 2020, el indicador estadístico sigue siendo superior a la media nacional. En resumen, el trabajo aborda el papel que desempeñan las políticas neoliberales definidas a nivel nacional y su impacto en la zona metropolitana, la cual está constituida por un conjunto de municipios del Estado de Puebla y otra parte por municipios del Estado de Tlaxcala.

En la región Puebla-Tlaxcala, por ser una región centro, ya implica un problema para el desarrollo urbano regional en términos de que sirve como tránsito terrestre e interconexión con el resto de la República Mexicana.

EL DESARROLLO REGIONAL Y LA ZONA METROPOLITANA PUEBLA-TLAXCALA.

El desarrollo regional entendido como un proceso complejo donde se concentra el conjunto de actividades comerciales, servicios y actividades industriales que interrelaciona mente provocan un complejo económico diferente al resto de las regiones de cualquier espacio. Así, el estado de una región a otro, pasa por los cambios en los espacios urbanos, donde estos pasan de las formas tradicionales de llevar a cabo los procesos de desarrollo económico, bajo el modelo neoliberal, en el Estado de Tlaxcala a otro, donde se evidencia una contradicción entre la forma de llevar a cabo las políticas de desarrollo económico a nivel de la macroeconomía y la no satisfacción de los intereses y necesidades sociales a nivel local o en las entidades federativas locales, donde se observan elevadas tasa de desempleo en las regiones.

Por lo tanto, uno de los grandes problemas de México, es el desequilibrio del desarrollo regional entre las regiones que integran la geografía territorial de México y del Estado de Puebla. También se observa el mismo fenómeno a nivel de las microrregiones o regiones aisladas de las megaregiones, como es el caso de las siete regiones económicas del Estado. Así, el desarrollo integrado de las regiones permite un mayor impacto económico en el desarrollo municipal (local), el cual pretende articular e integrar a los sectores productivos para fortalecer el desarrollo económico de las localidades.

Por lo tanto, es necesario un análisis del desarrollo regional en México, en específico Puebla y su zona metropolitana, para que en función de ello, se pueda definir las políticas públicas a instrumentar en los municipios que integran la zona metropolitana, la cual está definida por municipios del estado de Puebla y Municipios del Estado de Tlaxcala; entre los más importantes, se encuentra Puebla, Cholula, y San Pablo del Monte del Estado de Tlaxcala. Diseñar estrategias y programas dirigidos a fortalecer sus estructuras de desarrollo y financiamiento local. La brecha que existe entre lo regional y el centro es de gran disparidad en términos de desarrollo, se puede reducir mediante el aprovechando potencial de sus recursos naturales, generando más riqueza, empleos estables y dignos, así como elevando los niveles de vida de sus habitantes en una perspectiva de desarrollo local.

En este sentido, la visión del desarrollo urbano-regional de los municipios que integran la zona metropolitana, debería insertarse en una política pública de nuevo federalismo efectivo, es decir, la distribución de los recursos fiscales sobre bases equitativas que logren un equilibrio regional y metropolitano, duradero que fortalezca el desarrollo local. Así, el equilibrio de las regiones debe ser un reto de los diferentes actores sociales y de las políticas públicas frente al proceso de la globalización metropolitana. La implementación de políticas regionales coherentes, permitirá una mejor toma de decisiones de política pública que respondan a la

situación específica que tiene cada una de las localidades. El trabajo pretende analizar el reto de las políticas públicas y la perspectiva de la misma para la zona metropolitana y su área de influencia bajo una política de sustentabilidad que articule el desarrollo local; con ello, se espera cambios en la estructura económica de la región.

El desarrollo regional actual, expresa una nueva forma de expansión del capital nacional y extranjero en los grandes complejos urbanos, extendida en lo territorial e insertada en el tejido social, se convierte en una red de relaciones sociales capitalistas, de la que no es posible aislarse en el planeta entero. Por ello, la globalización, es un proyecto impulsado por el sector conservador de los Estados Unidos; es parte de la transformación capitalista a nivel mundial, y constituye la ideología neoliberal, consecuencia de un proceso de interpenetración entre las grandes burguesías industriales y financieras de las principales economías capitalistas (Siquería, 1995). Desde la esfera económica, social y política, este proyecto va más lejos, que simplemente arrancar cierto porcentaje suplementario en el reparto del ingreso nacional a expensas de las masas trabajadoras, o aumentar la tasa de plusvalor y recuperar la tasa de ganancia.

En México, se debe entender el desarrollo regional como un proceso específico espacial y económico de las regiones que buscan de manera específica el desarrollo económico local, como un proceso integrado e interconectado a los aspectos sociales, políticos y económicos, tal y como lo señala la Unión Europea(UE), (Countinho, 1992) por eso, tendrán en primer lugar, las metas de la transformación económica- social del actual proceso de globalización, de modo que los estados nacionales de los países emergentes no pierdan el poder y la razón frente a los desafíos de los países desarrollados en materia de desarrollo regional.

Los municipios o las regiones, pueden establecer sus propias políticas económicas regionales con el objetivo de reactivar el mercado interno como una de las condiciones para recuperar la estabilidad regional y económica, con ello, se puede superar los problemas estructurales en los que se encuentran inmersos en la actualidad los países y las regiones de nuestro país.

Por su parte, las políticas de ajuste estructural y de estabilización económicas, han logrado ciertos resultados económicos a nivel macroeconómico, los cuales no se han expresado a nivel microeconómico (desarrollo económico local), en consecuencia han impactado negativamente en el medio municipal, urbano y de la metrópolis al no existir una política de distribución equitativa de los recursos económicos y elevar los niveles de bienestar social en las metrópolis; sobre todo, han representado serios problemas de carácter económico y de desarrollo económico, para la sociedad ha significado un fracaso en términos de generación de empleos a nivel local.

Esto significa, que las políticas públicas de corte neoliberal se han vuelto insuficientes y extremadamente limitadas al no lograr un crecimiento económico sostenido con redistribución equitativa, generación de empleos con igualdad de sexo, que permita superar el problema de la pobreza en la cual se encuentran inmerso millones de mexicanos, concentrados en el medio rural y regional⁴.

⁴ En la actualidad se ha gestado el concepto de “peri urbanización de los espacios urbanos”. El Departamento de Desarrollo Regional (DDR) de la Secretaría Ejecutiva para Asuntos Económicos y Sociales de la Organización de Estados Americanos (O.E.A.) ofrece servicios profesionales a los Estados Miembros. Todos sus esfuerzos se llevan a cabo en colaboración con organismos nacionales o regionales de los países miembros, y el objetivo fundamental de su asistencia es la formación institucional y la transferencia de tecnología. Su perspectiva proviene de muchos años de experiencia en materia de planificación regional, desarrollo de cuencas hidrográficas, relevamientos de recursos naturales y manejo ambiental de la región. En la actualidad, la asistencia se concentra en la planificación del desarrollo económico y social de regiones o áreas específicas dentro de los países latinoamericanos, y en regiones multinacionales (cuencas hidrográficas internacionales y zonas fronterizas) en las que los gobiernos han decidido llevar a cabo estudios cooperativos de desarrollo. Ayuda a los gobiernos a implementar políticas destinadas a distribuir los beneficios del desarrollo en todos los territorios y entre todos los segmentos de población, así como a corregir desequilibrios entre regiones. Apoya los esfuerzos tendientes a acelerar el desarrollo de áreas marginales o deprimidas y a utilizar eficientemente los recursos de regiones relativamente subdesarrolladas o vacías.

Por ello, la interconexión que existe entre los municipios de Puebla y de Tlaxcala que se encuentran integrados a la “zona conurbada” como eje central y sus comunidades que integran la zona metropolitana. Las políticas urbanas, son también políticas metropolitanas, por ello, deben estar conectadas al desarrollo económico local de la región IV, de San Pedro Cholula del Estado de Puebla, localizada en el centro oeste del Estado⁵. De esta manera, la región IV (socioeconómica) integrada por municipios importantes como Cholula, Huejotzingo, Sn Martín Texmelucan, Atlixco y la Ciudad de Puebla incluidos los municipios integrados a la zona metropolitana de la ciudad de Puebla(ZMCP).

El desarrollo de la ZMCP, ha propiciado anclar el proyecto “Angeló polis”⁶. Con ello, se puede establecer un análisis de la región y su alcance en el medio local, haciendo valoraciones de los enfoques tradicionales de las políticas regionales y sus efectos en la cabecera municipal del municipio de Puebla, perteneciente a la metrópolis.

El desarrollo económico de las regiones del Estado de Puebla, es resultado de un proceso de industrialización que privilegió a la capital del Estado y a sus municipios aledaños y que tuvo un impacto diferenciado sobre las demás regiones favoreciendo a unas en detrimento de otras. Según el mapa anterior, la división política - regional está integrada por las siguientes regiones:

- Angelópolis⁷

⁵ La Región IV de San. Pedro Cholula, está delimitada por la política de regionalización del Estado de Puebla de 2003, “*regiones socioeconómicas del Estado de Puebla*”. Las actividades económicas más importantes de esta región son: cebolla, jitomate, maíz y frijol. La región incluye varios municipios que tienen un común denominador de las actividades productivas. Esto permite el desarrollo del municipio en lo particular y de manera general la región por la política de regionalización emprendida por el Gobierno y que busca una mayor fortaleza de los espacios olvidados como son los municipios.

⁶ El Proyecto metropolitano, incluye la interconexión de Municipios de la región socioeconómica IV. Del Estado de Puebla y Tlaxcala por las diferentes vías de comunicación de carretera, teléfono, red de agua, luz, cable, ríos, volcanes, llanuras, producción de flores, frutas y su potencial arquitectónico; esto lo convierte en una región de desarrollo económico endógeno.

⁷ La región Angelópolis por su parte siempre ha mantenido una cercanía al Distrito Federal, Tlaxcala, Hidalgo, Estado de México, en particular los municipios que integran la ZMCP correspondientes al Estado de Puebla y Tlaxcala, se

- Valle de Atlixco y Matamoros
- Serdán
- Sierra Nororiental
- Sierra Norte
- Mixteca
- Tehuacán y Sierra Negra

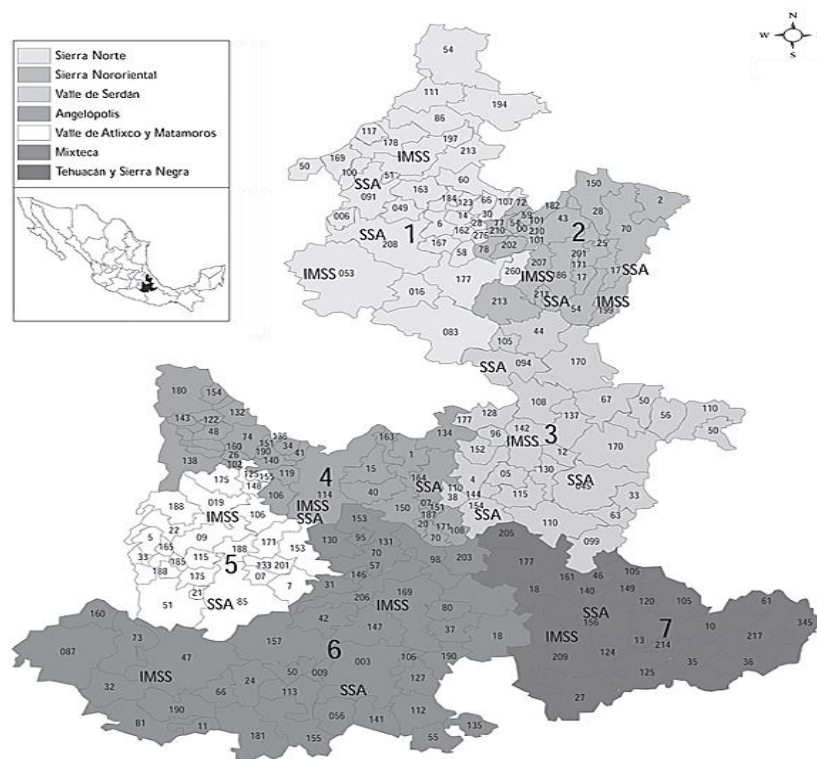


FIGURA 1. DISTRIBUCIÓN DE BANCOS DE SANGRE (BS) Y PUESTOS DE SANGRADO (PS) EN EL ESTADO DE PUEBLA, MÉXICO. DEL IMSS, R1 SIERRA NORTE: PS XICOTEPEC DE JUÁREZ Y CHIGNAHUAPAN; R2 SIERRA NORORIENTAL: PS ZACAPOAXTLA Y TEZIUTLÁN; R3 VALLE DE SERDÁN: PS SAN SALVADOR EL SECO; R4 ANGELÓPOLIS: 2 BS, 1 PS PUEBLA; R5 VALLE DE ATLIXCO E IZÚCAR DE MATAMOROS: PS METEPEC, ATLIXCO; R6 MIXTECA: PS CHIAUTLA DE TAPIA Y TEPEXI DE RODRÍGUEZ; R7 TEHUACÁN Y SIERRA NEGRA: PS TEHUACÁN. POR PARTE DE LA SSA EN LA R1 SIERRA NORTE: PS ZACATLÁN Y HUAUCHINANGO; R2 SIERRA NORORIENTAL: PS TLATLAUQUITEPEC Y TEZIUTLÁN; R3 VALLE DE SERDÁN: PS LIBRES Y CHALCHICOMULA DE SESNA; R4 ANGELÓPOLIS: CETS PUEBLA Y PS TEPEACA; R5 VALLE DE ATLIXCO E IZÚCAR DE MATAMOROS: PS IZÚCAR DE MATAMOROS; R6 MIXTECA: PS ACATLÁN; R7 TEHUACÁN Y SIERRA NEGRA: BS TEHUACÁN.

En términos del desarrollo, el municipio de Puebla y las comunidades que la integran, como objeto de análisis de la ZMCP, se puede observar el impacto del proyecto “Angelopolitano”,

han convertido en una zona estratégica para los diferentes actores sociales y económicos, ha sido favorecida por la inversión privada y la inversión pública lo cual le ha llevado a los niveles de desarrollo económico y bienestar más elevados en el Estado de Puebla en los últimos 10 años.

quien por sus características sociales y económicas, plasmadas en el Plan de Desarrollo Urbano del Municipio de Puebla, 1985(PUDM)⁸, se aglomera desde la carretera vía corta hacia la localidad de Atlixco, pasando por San Pedro Cholula, incluido San Andrés Cholula hasta las comunidades cercanas al volcán Popocatepetl, incluidos los municipios del estados de Tlaxcala que ya son 16 municipios. El proyecto económico de desarrollo regional está sustentado en los intereses económicos de actores sociales que poco contribuyen a los beneficios de la comunidad, pero que sí generan un impacto favorable para las grandes empresas, industrias, sobre todo del carbón; fábricas como ladrilleras y block queras principalmente, talleres artesanales, en menor medida las actividades agrícolas de riego y temporal.

Desde la perspectiva del desarrollo regional⁹, es importante determinar algunos factores que deberían ser atendidos por la administración municipal en la búsqueda de un desarrollo social equitativo, que ayude a combatir la pobreza de la región, la migración, el alto grado de marginación social así como otros problemas que afectan a la entidad de estudio. Se debe establecer acuerdos con el municipios y las comunidades para el desarrollo económico e impulsar el desarrollo de la metrópolis, que permita a las instituciones de educación superior proponer proyectos productivos de impacto social, con ello, establecer bases solidas para la construcción de un modelo de vinculación universitaria y de investigación científica en la búsqueda de procurar el desarrollo regional y desarrollo local más coherente con la región. De

⁸ El plan urbano de desarrollo Municipal de la Ciudad de Puebla, ahora conocida en la vida económica como la cuarta zona metropolitana, ha incorporar al área del desarrollo regional a un conjunto de municipios y comunidades que propiamente no pertenecían a la Ciudad de Puebla, entre ellas, un gran parte de comunidades y municipios de la región IV de Cholula. El principal atractivo es el agua potable que aporta el Municipio de Nealticán 35% y 30% el municipio de Ocotlán, esto representa el 75% del consumo de la Ciudad metrópoli, el resto lo aporta la misma Ciudad. Estos son los nuevos síntomas de la economía espacial y de la metropolización de los servicios y actividades económicas de la región.

⁹ Se define a una región como cualquier área subnacional que un país identifica como tal para fines de desarrollo o de planificación urbana. Una región podría comprender también partes de más de un país. Puede ser una unidad geográfica, como por ejemplo una cuenca hidrográfica, o una subdivisión política, como sería el caso de uno o más municipios, provincias o estados. Podría ser el lugar donde se presenta un problema, como por ejemplo un área de elevado desempleo, o un área vacía que ha perdido su identidad nacional debido al flujo de colonos extranjeros, o bien incluso una unidad de planificación espacial arbitrariamente definida. (OEA: 1969).

acuerdo con el informe sobre el Desarrollo Humano (2004), la dinámica del desarrollo local, en términos económicos, sociales e institucionales, explica en gran medida la desigualdad que existe entre los individuos y las regiones, de manera específica la región IV a la que nos hemos referido, pero también de los municipios que integran la región de estudio.

Por otro lado, es importante señalar que, los municipios en México constituyen un área de investigación de máximo interés para las universidades públicas y los actores sociales inmediatos de la región, éstos representan “el entorno más inmediato donde las personas disfrutan sus derechos, toman decisiones, se relacionan social y políticamente con el medio urbano, allí también se encuentran sus seres queridos, trabajo y su patrimonio” tercer informe municipal (2002), muchos de los que emigran hacia otras parte del país o hacia el exterior anhelan regresar para recrear su pasado, proyectar su futuro y contribuir al desarrollo económico de su localidad. El término desarrollo, tal como se emplea aquí, conlleva el concepto de sustentabilidad, y va más allá de la controversia entre "crecimiento" económico y "crecimiento con distribución".

El término sustentable requiere estabilidad dinámica lograda a través de un cambio que es económicamente saludable y socialmente justo, y que mantiene la base de recursos naturales. Según este modelo, el desarrollo significa cambio con crecimiento y equidad. El desafío principal del desarrollo¹⁰ es iniciar y sostener un proceso por medio del cual se mejora el bienestar material y espiritual de la población, y los resultados del desarrollo se distribuyen equitativamente de acuerdo con principios de justicia social.

¹⁰ El rasgo sobresaliente de la estructura regional del país y del Estado de Puebla, es la gran heterogeneidad que existe entre las regiones lo que conlleva una gran inequidad en cuanto al desarrollo económico, localización de las inversiones y el acceso a recursos públicos. Los distintos indicadores económicos de la región y del Estado de Puebla de bienestar lo confirman, podemos observar abismales diferencias entre las distintas regiones que integran la entidad, en especial entre la región Angelópolis y otras regiones como la Mixteca poblana, la Sierra Negra o bien la Sierra Norte del Estado.

LAS POLÍTICAS PÚBLICAS ANTE EL DESARROLLO DEL PROYECTO METROPOLITANO.

En la actualidad las unidades de producción de la región carecen de una política pública de Estado que impacte en el desarrollo y crecimiento económico con equilibrio urbano-sustentable. Así, dicha política debe estar al alcance de los 16 municipios que integran la ZMCP. Una de las actividades más importante de la en el proceso productivo de la región es la producción de block, ladrillo para la construcción, producción de riego y servicios. Esto implica que las comercializadoras de la región representa en términos de empleo el 16% de la población total del municipio central en el cual se localizan 2000 unidades económicas productoras de block según datos estadísticos (informe de Gobierno, 2003).

Por su parte, la actividad industrial que se inició en los años 80s (como se puede apreciar en términos de la ocupación de la PEA, es mas reciente esta actividad económica). Durante el XX y ante la necesidad de diversificar los ingresos de las familias y ante la disminución de los ingresos generados por la agricultura, de riego, dio la pauta para el surgimiento de un nuevo espíritu emprendedor de la región, la formación de microempresas con diferente giro económico. Por lo tanto, de una población total de 1,572.432 de la región Angelopolis, la PEA representa 791.186 habitantes de 12 años y más en edad de trabajar según el censo de población y vivienda de 2000. La cual se distribuye de la siguiente forma: población ocupada es de 780.167, y esta se distribuye de la siguiente forma: sector primario 9.1%; secundario 33.7% y terciario 54.6%.

La industria está localizada principalmente en áreas estratégica desde el área conurbada hasta el paso de Cortes, carretera que va del municipio de San Andrés y San Pedro Cholula, lugar central del Municipio de Puebla.

Cuadro 1. Región Angelopolis. Actividad económica.

Población de la región Angelopolis	2.452.931
Población de 12 años y más.	1.572.432
Población económicamente activa	791.186
Población ocupada	780.167
Sector agrícola	9.1 %
Sector industria	33.7%
Sector servicios	54.6%
No especificado	2.5%

Fuente: INEGI XII Censo de población y vivienda.

Esta industria implica la creación de 3000 empleos directos, bajo un esquema de trabajo flexible, con una alta rotación de personal ocupado, se desarrolló con base en una tecnología predominantemente tradicional. La utilización de materia prima es mayoritariamente local, con financiamiento del 70% del sector privado, así como un 30% proveniente de la inversión pública.

En cuanto al comportamiento del mercado, este se divide en dos grandes segmentos, uno, es el mercado local impulsado por la construcción de vivienda o remodelación de las mismas representando el 28% del consumo interno, dando pauta a la generación de influjo monetario interno y el regional que absorbe el 44% de la producción cuyo destino es el municipio de Puebla, San Martín, Huejotzingo, Cholula, Atlixco y estado de México. Otro canal de distribución preferido o no es la intermediación comercial y que tiene como finalidad de tener mejores rendimientos de utilidad, mejor que los comercializadores directos; ya que el 76% de los productos generados utilizan dicho mecanismo para la comercialización. Así, los problemas centrales que enfrenta la industria de la construcción son de calidad, bajos niveles de comercialización¹¹, baja productividad, falta de conocimientos sobre la contabilidad y la administración de las unidades productivas.

¹¹ El gran problema de la comercialización, es el intermediarismo comercial, los famosos coyotes mercantiles que basados en el poco conocimiento del mercado por parte de los productores, no encuentran otro camino más que, el vender sus productos por esta vía. En este sentido, estamos presenciando un control total del mercado por parte de

Esto plantea la necesidad de contar con políticas públicas ajustadas a los problemas de la región y de los ciudadanos que integran (y de las regiones del estado de Puebla). Gobernar conforme a políticas públicas significa incorporar la opinión, la participación, la corresponsabilidad, el dinero de los ciudadanos, es decir, de contribuyentes fiscales y actores políticos autónomos en los que, por tanto, no tienen cabida la unanimidad o la pasividad (Béjar, 2004:11). Con el objetivo de disminuir el costo que representa para las familias de la región la actual forma de producir y comercializar los bienes, ante la falta de atención de los problemas inmediatos que son los grandes desequilibrios entre las regiones que permita el uso y optimización del recurso humano, se ofrezca una política por parte del Gobierno que beneficie más a la comunidad y menos al capital privado para que despegue el desarrollo de la zona, y las comunidades que están integradas en este gran tejido social.

La articulación del proyecto metropolitano iniciado en la década de los 80's en Puebla y su área de influencia por algunas unidades de producción obedecía al rápido crecimiento urbano de la ciudad de Puebla y de ciudades correspondientes al estado de Tlaxcala. Así, por un lado, se trataba de proyectos altamente rentables que permitieran el fortalecimiento de las regiones y por otro lado, buscaba disminuir los grandes rezagos que existen no solo en la región sino también entre las regiones y municipios que integran la ZMCP, sobre todo las grandes desigualdades sociales y económicas de los ciudadanos que habitan en la región.

Otro de los retos de las políticas públicas¹² en la región es el impulso a las micro, pequeñas y medianas empresas (Mipymes), desde el enfoque institucional, en ocasiones solo se les ha

los intermediarios y por consiguiente a los productores de la construcción; es decir, en término del desarrollo local, este funciona de manera muy limitada al no contar con el apoyo de los actores políticos, quienes deben ser los impulsores del desarrollo de las regiones de manera equilibrada y cuidar los sobresaltos en el mercado (es decir se requiere una regulación de precios de productos regionales para alcanzar mayor equilibrio social y económico).

¹² Las mipymes en México como en el Estado de Puebla y sus regiones, presentan características similares a otros países. Uno de los impactos económicos más importantes de las pymes locales se pueden cuantificar en algunos países del este Asiático (Malacia, Singapur, etc.). En todos estos países han sido el detonante para generar empleos

denominado Pymes. Por el momento la delimitación de los términos poco interesan, en realidad, más bien, se trata de que el tema de las Mipymes son relevantes en la medida que llegan ocupar el 98 por ciento de las empresas de la entidad son Pequeñas y Medianas Empresas y aportan un 63 % del Producto Interno Bruto estatal. Así, Puebla es el quinto estado de la República Mexicana que tiene más Pymes, ubicándose por debajo del Distrito Federal, Estado de México, Jalisco y Veracruz, (INEGI, 2007).

En el 2004, de las 165 mil 237 empresas que existen en la entidad (micro, pequeñas, medianas y grandes empresas) generaron 649 mil 927 empleos permanentes. Los principales centros productivos son los sectores de las Pymes como el sector industrial, comercio y servicio. Según el banco de Comercio Exterior y del Centro Pymexporta Puebla, de los 538 proyectos que las pequeñas y medianas empresas que se han presentado a esta dependencia, el 40 por ciento de ellas, es decir 53.8 % de las pymes ya se encuentran en la etapa de exportación.

Este redimensionamiento crítico del rol de la Pyme en la generación de los empleos de la región, presenta una nueva perspectiva de la política pública instrumentada por el Gobierno en favor de la Pyme cuando se presentan fallas de mercado. La institucionalidad de las políticas públicas en México, adaptadas a las condiciones de cada época, requiere de una transformación de fondo, ahora que la sociedad mexicana y la globalización capitalista han cambiado el mercado actual de toma de decisiones políticas y económicas. [...] se requiere impulsar una nueva perspectiva sobre las políticas públicas, que abarquen la totalidad de nuevas relaciones sociales y culturales y que permitan crear, a través de la flexibilidad, nuevas instituciones y prácticas (Arizpe, 2004: 19). En particular, los costos de transacción y de información que obstaculizan el desarrollo de estas empresas justifican la intervención pública

y condiciones de crecimiento económico, a partir de establecimientos de ciertas modalidades de vinculación de empresas extranjeras, un proceso de aprendizaje y asimilación que les ha permitido evolucionar en la escala tecnológica (Hobday, 1994, 1995, Kim, 1997). De ese proceso han pasado de ser simples ensambladoras, a tareas más complejas como el diseño de productos y el desarrollo de innovaciones. (Torres, 2007).

del Estado, en el mercado, a través de la política pública. Los problemas de acceso al crédito, a la tecnología y a nuevos mercados y negocios se enfocan como costos de transacción que sólo pueden abatirse por la acción coordinada de este tipo de empresas o de agencias público-privadas que las asistan.

Por su parte, el Gobierno en coordinación con las organización de redes de servicios reales, las sociedades de garantía recíproca para la solicitud de crédito y la disponibilidad de nuevos instrumentos de financiamiento (factura conformada, leasing, obligaciones negociables, etc.) se evalúan como los instrumentos más eficientes para la promoción de las Pymes dentro de lo que corresponde a la normatividad de los establecimientos comerciales.

En términos de generar conocimiento por parte de la Pymes en la región es, entonces, hablar de una porción significativa de la actividad económica del país. Por lo tanto, esto significa también que dentro de esa categoría se incluyen realidades tan diversas como las empresas unipersonales, pequeñas empresas familiares, empresas con distintos grados de informalidad, empresas que abastecen mercados localizados, la industria del artesanado, empresas con tecnologías de punta, empresas de clientes con tecnologías obsoletas, empresas que conviven, compitiendo o complementándose con empresas grandes. A la vez, las Pymes tienen esa característica de universo complejo tanto aquí como en los países industriales o desarrollados, como ha quedado de manifiesto a lo largo del texto.

De acuerdo a los datos del censo económico para 1999, la participación de las empresas en México por tamaño se observa el predominio mipymes que representaron al representar el 99.7% del total de las empresas a nivel nacional, aunque con variaciones al interior de cada uno de los sectores económicos en la región o regiones del país.

Las difíciles condiciones de subsistencia del sector, particularmente entre las microempresas, no reducen su número aunque sí merma su peso económico en desarrollo económico de México. El Censo Económico cuatrienal del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), registró en 1998 dos millones 844 mil 308 empresas, de las cuales 95.7 por ciento eran micro; 3.1 pequeñas; 0.9 medianas y 0.3 grandes. En el censo de 2004, cuyos resultados se dieron a conocer en julio del 2007, el número de empresas en el país fue de tres millones cinco mil 157; esto es, un incremento de 7.1 por ciento respecto del censo anterior, pero con una composición diferente. Entre los establecimientos se cuentan los puestos instalados de modo fijo en las calles y locales más formales.

Comparando los datos de las empresas para 1999 con 2004 se observa que el predominio de las Mipymes se mantiene al pasar de 99.7% al 99.8%, sin embargo se presentan cambios en la estructura disminuyendo el peso de las micros, y las grandes, y aumenta el de las pequeñas, manteniéndose el de las medianas.

Para dar una idea de lo que esta cifra significa, se considera que una de cada 7 familias tiene una empresa. Este gran número se explica porque en realidad se refiere a “unidades económicas”, que pueden ser formadas por una sola persona e incorpora gran cantidad de “unidades” que realizan trabajos individuales, lo que se confirma es el tamaño promedio por empresa es de 5.4 personas ocupadas. Si bien estos datos provienen de INEGI, de acuerdo a los datos del Censo Económico anterior a 2007, su estructura es: En 1999 en México existían cerca de 2.885 millones de empresas, de las cuales 2.880 corresponden a Mipymes (el 99.8 por ciento del total). En diciembre de este año existían 742,882 empresas registradas en el IMSS. La diferencia entre ambas cifras permite estimar el número de microempresarios que trabajan en empresas individuales o que no requieren de asegurar a sus miembros.

Al analizar su composición encontramos que la mayor concentración de las empresas se ubica en el sector comercio, con 52 % del total, servicios, con 36 %, mientras que el sector industrial es de 12 %. De esta manera se encuentra la estructura de las Mipymes en caso de México. En base a lo anterior es posible ver la relevancia de las Mipymes en el contexto nacional e internacional; en segundo lugar algunas de las ventajas y desventajas de las Mipymes es que estas si no tienen el apoyo gubernamental, presentan una tendencia inmediata a desaparecer entre la dinámica de los grandes cambios violentos que se generan por el proceso de la globalización y crisis así como los diferentes acuerdos comerciales que desplazan a las Mipymes del mercado nacional y local o de la región.

Como podemos observar la importancia de las micro, pequeñas y medianas empresas (Mipymes) en la economía diferentes niveles, es la de promover el autoempleo en este caso representado por las Mipymes. Así, 7 de cada 10 empleos generados en la economía formal, son demandados por las Mipymes. El ciclo de vida productiva de los empleos es de alta mortandad de las Mipymes, ya que, solo 2 de cada 10 alcanzan una vida adulta (más de 2 años). En lo que va del sexenio, se ha incrementado en más de 30% el número de apoyos a las pymes, en el 2004 más de 450 mil empresas fueron atendidas, en ese mismo año se van a canalizar cerca de 120 mil millones de pesos al grueso de las empresas en el país, lo que representa un aumento de 565% con respecto al presupuesto de Nafinsa en el año 2000, hasta 2005 alrededor de 11 bancos están implementando esquemas de crédito y apoyo productivo ligado a servicios básicos y sobre todo orientado hacia las micro, pequeñas y medianas empresas a plazos hasta 10 años para el caso de México, con la seria intención de apoyar la planta productiva, el problema es que así como surgen mueren en muy poco tiempo (seis meses.) por falta de apoyo gubernamental constante y permanente que permita sostener la política de empleo duradero y bien remunerado en nuestro país.

La percepción de la región en la que se prioriza aspectos socio-culturales frente a los geográficos, ayuda a diferenciar el concepto de región como "objeto" de la región como "conjunto de relaciones sociales", "De una concepción empírica (región-objeto) es fácil desprender relaciones entre regiones como entes reales, y hablar de regiones ricas o de mancha india pobre, en lugar de hablar de regiones de ricos o de región de indios pobres "(Olarte,1985). Por lo tanto se pueden establecer aspectos cuya consideración será necesaria al momento de la delimitación regional. Así, el concepto de región contribuye a señalar que el Municipio de Puebla por su ubicación y relación inmediata con los demás municipios conurbados de la región IV, puede concretar el impulso del desarrollo regional y local de la zona metropolitana de la ciudad de Puebla (ZMCP).

CONCLUSIONES.

En la actualidad los municipios que integran la región metropolitana Puebla-Tlaxcala y el Municipio de Puebla como centro de atracción del conglomerado de todos ellos, permite observar el desarrollo regional-metropolitano de manera más integrado, con impactos locales. El planteamiento inicial del trabajo de la investigación, frente a esta realidad, busca una articulación entre las diferentes regiones y municipios que integran en la actualidad la cuarta zona metropolitana, pero también al interior de los municipios con influencia del área conurbada.

Existen algunos resultados de la investigación desarrollada hasta el momento y, forma parte de un proyecto que se ha desarrollado desde hace tres años, en el cual se podría señalar tres aspectos fundamentales del trabajo: La primera, después de conocer la composición y estructura territorial de los municipios que integran el denominado proyecto metropolitano, es posible que las políticas públicas gubernamentales o políticas gubernamentales, impacten directamente en la región con proyectos productivos que permitan superar los desequilibrios de

las regiones y microrregiones a las que nos hemos referidos; se ha identificado un conjunto de microrregiones que, aglomeradas forman parte de las regiones más dinámicas de la zona metropolitana; una de las formas para tratar de incidir en la búsqueda de alternativas regionales, es mediante la capacitación a microempresarios principalmente. Segunda, la planeación del desarrollo urbano, que garantice el desarrollo local ordenado, para alcanzar un desarrollo económico sustentable de las regiones. Tercera, la inserción constante de agentes económicos de las regiones en los procesos productivos de las metrópolis para impulsar nuevas formas de desarrollo de las ciudades con un enfoque sustentable, que permita el fortalecimiento del desarrollo regional y de manera más específica el desarrollo económico local de Puebla-Tlaxcala.

BIBLIOGRAFÍA

De Mattos, Carlos (2000) *Ciudades y Territorios en un Espacio Mundial, Globalizado y Competitivo*. Conferencia, Camagüey, Cuba, marzo-junio 2000.

Béjar Navarro, Raúl. Coordinador (2004). *Las políticas públicas en la alternancia mexicana*. Ed. Crim-Unam. México.

Coutinho, L (1992). *A Terceira Revolução Industrial e tecnológica: As Grandes Tendências de Mudanças*. En *Economia e Sociedade* vol. 1, 8/1992, I.E./UNICAMP, Campinas.

Enríquez, Alberto (2003) *Desarrollo Local: hacia una nueva forma de desarrollo nacional y centroamericano*. Alternativas para el Desarrollo No. 80. FUNDE. San Salvador, El Salvador.

INEGI, Puebla (2001,2007). Cuaderno Estadístico Municipal.

INEGI, Tlaxcala (2001,2007). Cuaderno Estadístico Municipal.

INEGI, (2012) Cuaderno estadístico municipal.

Siquiera Bolaños, César R (1995). *Economía Política, Globalización y Comunicación*. Nueva Sociedad No. 140, julio-diciembre 1995.